

## 2. Az állam fogalma

(Takács Péter)

### 1. Állam-felfogások és fogalmak: a meghatározás fő irányai

#### 1.1. A fogalomalkotás módszertani nehézségei

Alkotmánya elsősorban államoknak van, ezért az alkotmányosság alapeszméinek, elveinek és értékeinek tisztázáskor célszerű meghatározni az állam fogalmát. Egy jelenség meghatározása abban áll, hogy megadjuk definícióját, illetőleg kifejtjük fogalmát.

Az állam egy lehetséges definíciója a következő: „az állam olyan hatalmi intézmény, amely egy adott területen élő népesség felett szuverenitással rendelkezik”. Egy másik: „az állam olyan szervezet, mely a legális fizikai kényszeralkalmazás legitim monopóliumával bír”. A fogalom kifejtése során az általunk államnak tekintett jelenségek valamely fontos jellemzőjéből indulunk ki. Fontos jellemzőből persze sokféle van, így többféle államfogalom létezik. Az államot tekinthetjük az emberek közösségének, egyfajta politikai közösségnek vagy társulásának. Ennek az elgondolásnak sajátos változata az, amikor az államot intézménynek mondjuk. Olyan intézménynek, amely megteremti vagy biztosítja a társadalmi együttélés rendjét. Mindenki tudja, hogy a társadalmi együttélés rendjének kialakulásában két tényező játszik nélkülözhetetlen szerepet: a hatalom és a jog. Aki az előbbit tekinti fontosabbnak, az a hatalmi állam, aki az utóbbit az a jogállam eszméje felé közelíti államfogalmat.

Az állam fogalmát illetően az elmúlt száz évben három jellegzetes koncepció született: a társadalmi, a jogi és a politikai államfogalom. Ezeken kívül természetesen számos más elgondolásnak is helye lehet. Megalkotható például az állam gazdasági fogalma, amely egy közhatalmi intézménynek a javak előállítására és elosztására irányuló tevékenységére helyezi a hangsúlyt. Ugyanígy képviselhető, az állam etikai szempontú elemzése is, amely olyan fogalomhoz vezethet, amelynek lényegi eleme az, hogy az intézmény működtetőinek tevékenységét az erkölcsi normákhoz köti. Ez utóbbira utal Szent Ágoston híres diktuma az V. századból: igazságosság nélkül mi mások lennének az államok, mint nagy rablóbandák?<sup>1</sup>

A meghatározás szokásos szabályainak alkalmazása az állam esetében távolról sem olyan egyszerű, mint amilyennek az az első pillantásra tűnik. Ennek számos oka van,

---

<sup>1</sup> Vö. Aurelius Augustinus: *De civitate Dei*. IV. 4.

melyek közül megemlíthető az absztrakt-elméleti fogalomalkotás gyakorlati-normatív jelentőségűvé válása, az objektív (tárgyszerű, a tárgyhoz kapcsolódó) és szubjektív (az elemzőhöz kapcsolódó) szempontok viszonya, és az a korántsem tisztázott, történeti jellegű kérdés, hogy az állam a civilizáció fejlődésének egészét átfogóan megjelenő hatalmi intézmény-e, vagy inkább jogi intézmény, amely esetében a jog a hatalmi jelleget képes korlátok közé szorítani.

Az emberek valamely társulását akkor nevezünk államnak, amikor különböző jelekből erre következtethetünk. E tapasztalatilag is érzékelhető jelek hosszú sora említhető: útlevél, saját pénz, önálló terület, hivatalos személyek, közutak, az állam szimbólumai (címer, zászló, himnusz), polgárainak köre, hivatalos nyelv és így tovább. Az államiság egyes jelei az államiság kritériumait jelölik. A kritériumokra épülő definíciók alapján pedig az állam elhatárolható az emberek együttműködésének olyan jogszerű formáitól, amelyek néhány tartalmi vagy formai vonatkozásban hasonlíthatnak az államhoz, ám mégsem azok.

Az elmúlt évszázadokban a tudósok számos állam-definíciót alkottak és igen sokféle állam-fogalmat fejtettek ki. Mindegyik mögött más és más államfelfogás áll. Most ezeket tekintjük át.

### **1.2. Az állam mint közösség és mint intézmény**

A fogalomképzés egyik kézenfekvő lehetősége az, hogy az államban elsősorban az azt alkotó polgárok közösségét lássuk. Ebben az értelemben az állam politikai közösség is. Egy cizelláltabb megfogalmazás szerint az állam a polgárok valamilyen politikainak nevezhető célból történt társulása. Ide sorolhatók azok az elgondolások is, amelyek szerint az állam „politikai társadalom”, vagy politikailag szervezett társadalom. Az állam közösségként, politikai célú közösségként vagy társulásként való meghatározása elsősorban az ókori és a középkori gondolkodást jellemezte. Arisztotelész szerint minden városállamban „egy bizonyos fajta közösséget ismerhetünk fel”. A városállam nem más, mint „a legfőbb jó elérésére törekvő közösség.”<sup>2</sup>

A kora újkori Európa gondolkodóinak műveiben az állam közösség-jellege elhalványodott, s azt egyre inkább az emberek együttműködésének rendjét megteremtő vagy biztosító intézménynek tekintették. Aki úgy látta, hogy az emberek valamilyen sokaságának egységgé szervezése és összefogása csak alá-fölérendeltségük kialakítása esetén lehetséges, az az államot nem pusztán intézménynek, hanem hatalmi intézménynek tekintette. Ennek legnyilvánvalóbb, bár távolról sem probléma-mentes példája az állam és a szuverenitás eszméinek összekapcsolása. „Az állam több családnak és közös ügye-

---

<sup>2</sup> Arisztotelész: *Politika*. Gondolat, Budapest, 1984. 1252a.

iknek a jogszerű kormányzata szuverén hatalommal” – fogalmazott Jean Bodin 1576-ban.<sup>3</sup> A szuverenitás (főhatalom) és az intézményi-jogi jelleg összekapcsolása ezek után általánosan elfogadottá vált.<sup>4</sup> E megközelítésmód mögött gyakran annak feltételezése húzódik meg, hogy rendezett emberi kapcsolatok csak valamilyen hatalmi pozícióból alakíthatók ki.

A magatartások intézményesültségének gondolata természetesen megalapozható más módon is. Például a közösségek olyan politikai szükségleteire utalva, mint a közös akarat kialakítása, a közös tevékenység koordinálása és irányítása, valamint az egyének közötti konfliktusok rendezése. Ezekből sajátos funkciók vezethetők le (az iménti példák alapján: törvényhozás, végrehajtás és kormányzás, valamint ítélkezés), s az állam ezek mentén is elgondolható. Aki erre hajlik, az elsősorban a közös funkciók mentén kialakult szervezetnek tekinti az államot, és szívesen fogadja el a szervezeti államfogalmat.

A társadalmi együttélés rendjének gondolata köthető azokhoz a tényezőkhöz is, amelyeknek – a hatalmi pozíción túl – e rend kialakulásában döntő szerepe lehet. Ilyen például a jog, mely bizonyos feltételek megléte esetén valóban képes arra, hogy nagyobb közösségek tevékenységét összehangolja. Ez esetben az állam nem hatalmi, hanem jogintézmény lesz.

### **1.3. Az állam mint funkció (az állam funkciói) és mint szervezet**

Az állam funkcióira figyelve<sup>5</sup> azt látjuk, hogy az államok tevékenységének négy fő iránya van, s ezen az alapon a társadalom vonatkozásában négy fő funkciót látnak el. Ilyen a társadalom belső rendjének fenntartása, s ennek keretében – egyebek mellett – a fennálló tulajdonviszonyok és az elismert jogok megvédése. Egy másik az adott közösség külső ellenségekkel szembeni védelme. Jellegzetes feladata az államoknak az is, amit a kommunikációs infrastruktúra kialakításaként és fenntartásaként foglалhatunk össze (utak építése, folyók szabályozása, üzenettovábbítási rendszerek kialakítása, pénzkibocsátás, mértékegységek szabályozása, stb.). Végül, az államok feladata a termelési és a kereskedelmi viszonyok olyan szabályozása, melyek lehetővé teszik a gazdasági újraelosztást azon javak, illetőleg a javak azon része vonatkozásában, amelyeket egy adott társadalom nem a piaci folyamatok révén oszt el.

---

<sup>3</sup> Jean Bodin: *Az államról. Válogatás.* Gondolat, Budapest, 1987. 27-28. o.

<sup>4</sup> Ld. még: Hermann Heller: *Staatslehre.* (Szerk.: Gerhart Niemeyer) Sijthoff's, Leiden, 1934. 237. o.

<sup>5</sup> „...az állam meghatározható aszerint, hogy milyennek mutatkozik intézményesített formájában, és aszerint, hogy mit tesz, milyen funkciókkal bír.” Ld. Michael Mann: *Az állam autonóm hatalmának eredete, mechanizmusai és következményei.* In: *States, War and Capitalism.* Basil Blackwell, Oxford, 1988. 240. o.

Mindezeket összefoglalóan a társadalom integrációjaként jelölhetjük meg, s ennek alapján felfoghatjuk az államot egy társadalmi funkcióként is: „az állam olyan intézmény, amelynek feladata a társadalom integrációjának megteremtése”.

Az egyik legelterjedtebb felfogás szerint az állam elsősorban azon szervek rendszere, amelyek a közhatalmi funkciókat teljesítik. E felfogás különösen a köznapigondolkodásban terjedt el, hiszen az államokból leginkább a szervezetek látszanak. A tudományos gondolkodásban ugyanakkor viszonylag ritkán fejtenek ki ún. szervezeti államfogalmat.<sup>6</sup>

#### **1.4. Az állam mint eszme és mint valóság. Az állam mint eszköz valamilyen cél eléréséhez**

A társadalmi együttélés rendjének tartalmát valamint a társadalmi integráció jellegét illetően az egyes elméletek meglehetősen változatos álláspontot képviselnek. A leglátványosabban ott térnek el a vélemények, ahol a magán- és a köztulajdon, az egyenlőség-egyenlőtlenség vagy az egyén és közösség viszonya kérdései vetődnek fel.

Az elméletek egyik fő irányának képviselői az emberi együttműködés során kialakult rendet adottnak veszik, és az államot elsősorban a fennálló rendet védelmező intézménynek tekintik, legyen e rend bármilyen. Az állam az ő szemükben pusztán *defensor pacis*: a béke védelmezője és a fennálló rend megóvásának garanciája lesz. E felfogást rendszerint azzal támasztják alá, hogy azt mondják: mindenféle rend jobb, mint az anarchia.<sup>7</sup> A másik irány képviselői ezzel szemben azt vallják, hogy az emberi együttélésnek valamilyen célja van, és egy helyes, vagy legalábbis a fennállónál helyesebb rend kialakításához az államnak is hozzá kell járulnia.<sup>8</sup>

Nyilvánvaló, hogy az előbbi álláspont képviselői a létező, az utóbbi megfogalmazói pedig az eszményi államról beszélnek. E szemléleti különbség lehetőségére utalt Immanuel Kant, amikor az államot egyfelől állapotnak, másfelől normatív eszmének nevezte.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ennek több oka van. Például kérdéses lehet, hogy ide tartoznak-e a nem közhatalmi funkciókat teljesítő állami szervek (iskolák, közüzemek) és a közfunkciókat ellátó magánvállalatok és a köztestületté minősített egyesületek. Az ilyen problémák miatt létezik ugyan szervezetet szem előtt tartó államfelfogás, de ez ritkán fejeződik ki ilyen fogalomban, ld. pl. Hermann Heller i.m.

<sup>7</sup> Mint pl. Justus Lipsius és Thomas Hobbes.

<sup>8</sup> Például John Locke, Jean-Jacques Rousseau vagy Samuel Pufendorf.

<sup>9</sup> „A néphez tartozó egyének egymás közötti viszonyának ezt az állapotát [ti. a jogállapotot] polgári állapotnak (status civilis) nevezik, összességük a maga saját tagjaihoz viszonyítva: az állam (civitas) ...”. Ehhez azonban azt is hozzátette, hogy „az állam (civitas) emberek sokaságának egyesülése jogi törvények alatt”. Az utóbbi értelemben a fogalom a törvények jellegétől válik függővé: „Ha ezek – fogalmazott Kant – mint törvények a priori [kiindulópontként, tapasztalati előfeltételek nélkül] szükségszerűek..., akkor az állam formája egy általában vett államé, vagyis

Az állam úgy is elgondolható, mint egy eszmény megvalósításának eszköze. Ez az ún. instrumentális állam-felfogás. Eszerint az állam mindig valamilyen célhoz kapcsolódik mint az annak elérését lehetővé tévő vagy elősegítő eszköz. Az ilyen felfogások lapangó módon már az ókori államfilozófiák mélyén is megtalálhatók, igazi jelentőségre azonban az újkorban emelkedtek. Ez mindenekelőtt azért volt így, mert az „állam és társadalom” viszonyában nyertek meghatározást, vagyis megalkotóik azt feltételezték, hogy a célokat a társadalom, annak valamely csoportja vagy képviselője jelöli ki és az állam valósítja meg. Az instrumentális felfogás elterjedésében emellett szerepe volt annak is, hogy az állam révén elérhető célok a modern társadalomban nagyon sokfélék lehetnek, s szinte tálcán kínálják magukat az álmodozók, reformerek és diktátorok számára.<sup>10</sup>

Az eszköznek tekintett állam lehet az egyéni szabadság biztosító is, amint azt néhány liberális gondolkodó vélte, szolgálhatja a rendet, ahogy sok konzervatív szerző hangsúlyozta, és előmozdíthatja a társadalmi haladást is, amire a társadalmi progresszió XIX. és XX. századi képviselői fektettek nagy hangsúlyt. Az államot továbbá gyakran a társadalmi béke fenntartójaként képzelték el. E minőségében úgy írták le, mint ami független a különböző társadalmi érdekharcoktól és ezért azok döntőbírója lehet. Rejtett instrumentális szemlélet húzódik meg a XX. század egyik legnagyobb hatású társadalomtudósa, Max Weber azon gondolata mögött is, amely az államot és a legitim fizikai kényszeralkalmazás monopóliumát kapcsolja össze, s melyre alább térünk ki.

---

eszmei állam, amilyenek a tiszta jogi elvek szerint lennie kell. Ez az eszme szolgál minden közösséggé váló (tehát belső) igazi egyesülés számára zsinórmértékül (norma)”. Immanuel Kant: A jogtan metafizikai alapelemei. In: I. Kant: *Az erkölcsök metafizikája*. Gondolat, Bp., 1991, 43. § és 45. § - 415. és 417. o.

<sup>10</sup> Az állam instrumentális felfogásának számos formája van. Legismertebb az ún. haszonelvű elméletek keretében fogalmazódott meg. Jeremy Bentham szerint például az államnak is a többség boldogulását és jólétét – vagy ahogy oly híresen mondta: a „lehető legnagyobb szám lehető legnagyobb boldogságát” – kell biztosítania. [Jeremy Bentham: *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. (Eds.: J. H. Burnes - H. L. A. Hart) Althone Press, London, 1970; magyarul részlete: *Brit moralisták a XVIII. században*. Gondolat, Bp., 1977. 677. o.] Az egyéni és a közösségi célok előmozdítására utalt Robert von Mohl is, amikor így fogalmazott: „Az állam ama intézmények maradandó egységes létszeressége [kb. valósága], amelyeknek – egy összakarattal vezetve, valamint egy összerő által fenntartva s keresztülvéve – az a feladatuk, hogy egy bizonyos, s tényleg elzárt nép valamennyi megengedett életcélját, az egyéntől a társadalomig előmozdítsák”. [Robert von Mohl: *Az államtudományok encyklopédiája* [1859]. Heckenast, Pest, 1866, <sup>2</sup>1871. 47. o.] Karl Marx ezzel szemben úgy látta, hogy az állam ténylegesen valamely társadalmi osztály uralmát biztosítja, sőt egyenesen a tőkés „intézőbizottsága”. [Karl Marx – Friedrich Engels: *Kommunista Kiáltvány* [1849]. Kossuth, Bp., 1973.] A későbbi marxisták szerint az állam nem intézőbizottság, mely közvetlenül szolgálja egy osztály érdekét, hanem olyan intézmény, amely egy osztály gazdasági uralmának normatív és egyéb feltételeit teremti meg.

## 2. Államfogalmak

### 2.1. Elhatárolások: család, egyház, társadalom

A fogalomalkotási eljárás egyik kisegítő módszere az állam-fogalom kontextushoz kötése. Ez annak a történelmi közegnek a felidézését is jelentheti, amelyben a fogalmat használják, kifejtik vagy értelmezik. Ennek keretében az a leggyakoribb, hogy az államot elhatárolják attól, ami „nem állam”. Az elméletek története az állam fogalmi körébe nem sorolható emberi társulási módok tekintetében változatos képet mutat. Az ókorban és a középkorban – így például Arisztotelész, Cicero és Aquinói Szt. Tamás elméletében – a városállam (ti. a πόλις) és a háznép, illetve az állam és a család között húztak választóvonalat. A reformáció korában született elképzelések, a közismert történelmi körülmények között, világi hatalomnak tekintették az államot, s azt elsősorban a hitközösségtől, az egyháztól, illetőleg az egyházaktól különítették el.<sup>11</sup>

Az elmúlt kétszáz évben már nem az állam és család, vagy az állam és egyház, hanem az állam és társadalom között húztak választóvonalat.<sup>12</sup> Az ilyen elhatárolások keretében az egyes gondolkodók azt hangsúlyozzák, hogy az államnak és az attól elválasztott egyéb társulási módoknak különbözőek a működési elveik. Az állam és társadalom közötti különbségtétel például arra utal, hogy amíg az „állam” esetében a közösség hatalmi és jogi eszközökkel való összetartása és irányítása, addig a „társadalom” esetén a magánjellegű együttműködésből létrejövő magánérdekek érvényesítése (polgári társadalom), vagy az abból fakadó autonómia és szabadság (civil társadalom) szabja meg ezeket az elveket.

### 2.2. Formális állam-definíciók

Az állam azonosítása során sokan törekednek arra, hogy csak olyan elemekre legyenek tekintettel, amelyek nem vezetnek nézetkülönbségekhez. E törekvés eredményeként alakult ki és terjedt el az állam formális meghatározása. Ez a terület, a népesség és a közhatalom hármasságára épül, ezért az államelméletben néha „háromelemű tannak” is nevezik – annak ellenére is, hogy képviselői az elemek kifejtése és variálgatása közben olykor kiegészítik azokat egy negyedik vagy ötödik elemmel is.

---

<sup>11</sup> „Ezért e két kormányzatot [ti. az egyházit és a világit] szándékosan el kell választani egymástól, s meg kell hagyni az egyiket is, mely istenfélővé tesz, és a másikat is, mely külső békét teremt és tiltja a rossz cselekedeteket.” Ld. M. Luther: *A világi felsősről*. In: *Luther Márton művei*. Luther Társaság – F. K. Wigand, Budapest–Pozsony, 1904-1917. 3. kötet, 372. o.

<sup>12</sup> E szempont először a XVIII. századi skót és francia felvilágosodás képviselői körében fogalmazódott meg, de leghatározottabb módon egy fél évszázaddal később Georg W. F. Hegel, majd Karl Marx fejtette ki.

Ilyen definíciókkal már az újkor elején találkozunk.<sup>13</sup> A formális államfogalom klasszikusnak számít, s ma is kiindulópontnak tekintett megfogalmazása azonban Georg Jellinek-től származik. Az állam legegyszerűbb definíciója szerint „a földfelszín elhatárolt területén letelepedett, legfőbb hatalommal rendelkező és általa egységgé összefogott emberi sokaság”.<sup>14</sup>

Az állam szociológiai értelemben, de még mindig a formális elemekre figyelve Jellinek szerint „letelepedett emberek eredeti uralkodó hatalommal (*Herrschermacht*) felruházott szövetség-egysége (*Verbandseinheit*)”. Az alapfogalom ugyanakkor szerint más irányban is továbbgondolható. A fogalmakat ugyanis – mint már ő is tudta – a jogász megismerés a saját kategória-rendszerébe helyezi, s így az államot jogalanyként fogja fel. Ennek során a jogászok az államot – Jellinek szerint – a „testület” fogalma alá szubszumálják [sorolják], melynek jogi személyisége van. A jogi és egyben formális meghatározás a szóban forgó elméletben így a következő: az állam „egy letelepedett nép eredeti uralkodó hatalommal felruházott testülete (*Körperschaft*)”.

A történeti konkretizálás során adta meg Jellinek – az állami célokat tárgyalva, s ezért az állami tevékenység ún. teleológiai [céltani] igazolását is szem előtt tartva – az állam történeti kontextusba helyezett, de azért még formális fogalmát a következőképpen. A „mai állam egy népnek tervszerű, centralizáló, külső eszközökkel munkálkodó tevékenység által az egyéni, a nemzeti és az egész emberiségre vonatkozó szolidáris érdekeket az előrehaladó összfejlődés irányában kielégítő, uralkodó és jogi személyiséggel rendelkező szövetsége”.<sup>15</sup>

Amint a jellineki megfogalmazásokból látható, minél inkább konkretizálja valaki az általános fogalmat, annál több tartalmi elemet vegyít bele, s a fogalom annál kevésbé lesz formális jellegű. Az ezen alapuló későbbi fogalomalkotások közös magja ugyanakkor maradt a három fő elem: a terület, a népesség és a közhatalom.

### **2.3. Az állam fogalma a szakjogtudományokban**

A XX. század folyamán a formális meghatározás terjedt el a különböző szakjogtudományokban is. Olyannyira, hogy a „háromelemű tant” néha egyenesen jogi államfogalomnak nevezik. Ez azonban tévedés, hiszen jogivá csak akkor válik, ha az egyes elemeket

---

<sup>13</sup> A Mi az állam? kérdésére Christian Thomasius 1727-ben a következő választ adta. Az állam „a joguralom létesítése, a szellemi és anyagi tökélyesbülés előmozdítására, határozott területen, közös főhatalom alatt szervezett társaság”. „Kellékei”, vagyis elemei a következők: „(a) államterület, (b) az államlakosok vagy polgárok, (c) közös főhatalom, (d) államszervezet (alkotmány)”. Mint látjuk, a három fő elem már itt kiegészült szervezet, illetőleg az azt kialakító alkotmány gondolatával. Ld. Christian Thomasius: *Észjog. Kérdések és feleletekben* [1727]. Pest, 1861; reprint: Budapest, 2003. 48-49. o.

<sup>14</sup> Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre* [1900]. Verlag von O. Häring, Berlin, <sup>3</sup>1914. 70. o.

<sup>15</sup> *Ugyanott*, 180-181., 183. és 264. o.

jogi tartalommal bíróként fogjuk fel. Ez a tartalmi átértelmezés a XX. század folyamán kétségtelenül megtörtént. A jogi gondolkodás azért volt fogékony az állam formális meghatározására, mert az a lehető legszűkebbre szabta a rögzített tartalmú kategóriák (például: állam és nem-állam) közötti átmeneteket, ami fix jelentésű kategóriákat preferáló jogászok számára kedvezőnek tűnt.

A formális államfogalom ún. jogászai államfogalommá való átalakítása először a közjog, azon belül is alkotmányjog területén történt meg, de ma már általánosnak mondható. „Közkeletű az a definíció – fogalmazott a hazai szakirodalomban Kmety Károly –, mely szerint az állam meghatározott területen, közös főhatalom alatt szervezett, a joguralom fenntartására és a szellemi s anyagi jólét megvalósítására hivatott embersokaság”, „azután az, mely szerint az állam uralkodó, azaz jogalkotó és jogfenntartó társadalom”. Ezután a fogalmat egy mozdulattal átemelte a jog világába: „Az állam lényeges tényezői: a) a lakosság, b) a terület és c) a szervezet; az első a személyi, a második a dologi, a harmadik a jogerkölcsi elem. Az államszervezet vagy szélesebb értelemben vett államalkotmány határozza meg az állami élet berendezését, az állami uralom formáját gyakorlatának módjait”<sup>16</sup> és így tovább.

A XX. századi alkotmányjogi elméletekben aztán a fogalom teljes mértékben jogivá változott: a népesség vagy az államalkotó nép állampolgársággá vált (s a nagy néptömegek migrációs mozgása és a multikulturalizmus századvégi térnyerése ellenére máig az maradt), a letelepedési területből körülhatárolt államterület lett (melynek egyes részei a modern államok gyakorlatában akár adhatók-vehetők és bérelhetők is stb.), a közhatalmat pedig az alkotmányjogászok szuverén hatalomnak nevezik, és gyakran jogi korlátozhatatlanságként értelmezik.

Mintegy száz év dominancia után megjelentek azok a kritikák is, amelyek e fogalom érvényességét megkérdőjelezik. Az állam jogi fogalma – hangsúlyozza például a mai szakirodalomban Petréttei József – „csak a modern állam alapstruktúráját adja vissza és megközelítőleg sem képes az állam – mint komplex, dinamikus, folyamatosan változó képződmény – lényegét fogalmilag körülírni”.<sup>17</sup> E fogalom – teszi hozzá – a statikus-absztrakt felfogást helyezi előtérbe, s szinte megakadályozza a demokratikus államban különösen fontos elemek (államakarat-képzés, politikai integráció, államtudat, összetartozás-érzés) figyelembe vételét. A probléma megoldásának különböző kísérletei ugyanakkor a fogalom tartalmi jellegűvé való átalakítását célozzák, s ha sikerrel is járnak, kérdéses, hogy a jogi gondolkodás mennyiben fogadja majd be azokat.

---

<sup>16</sup> Kmety Károly: *Állam*. In: *A Pallas Nagy Lexikona*. (Szerk.: Bokor József) 1. kötet. Budapest, Pallas, 1893. 385. o.

<sup>17</sup> Petréttei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2009. 261. o.



Hasonló változás zajlott le a nemzetközi jogi gondolkodás területén is. Itt az állam formális fogalmát legnagyobb hatással a Montevideói Egyezmény fogalmazta meg. Ezt az egyezményt az amerikai kontinensen a XIX-XX. században született új államok konszolidálódása lezárásaként fogadták el. Az egyezmény szerint egy államnak mint a nemzetközi jog alanyának a következő ismérvekkel kell rendelkeznie: (a) állandó népesség, (b) meghatározott terület, (c) kormányzat, és (d) képesség arra, hogy más államokkal kapcsolatra lépjen.<sup>18</sup> E megközelítést később széles körben is érvényesnek tekintették. Az 1960-as években aztán, amikor az volt a kérdés, hogy egy-egy forradalom vagy puccs után mely afrikai államokat, illetőleg kormányokat kell elismerni, a „kormányzat” szót először a „tartós kormányzat”, majd a „lakosságot hatékonyan kontrolálni képes kormányzat” kifejezés váltotta fel.<sup>19</sup>

A fogalmi zavarodottság érdekes jele volt az egykori Jugoszlávia felbomlása kapcsán létrehozott ún. *Badinter Bizottság* egyik állásfoglalása az 1990-es évek elején. Eszerint az államot „általában véve olyan közösségként határozzák meg, amelynek területe és szervezett politikai hatalomnak alávetett lakossága van”, s az „ilyen államot a szuverenitás jellemzi”. A Bizottság szerint a belső politikai szervezet és az alkotmány rendelkezései „puszta tények”, ám azokat a kormányzatnak a lakosság és a terület feletti főhatalma megállapításához számításba kell venni.<sup>20</sup>

Vagyis az ún. montevideói kritériumokat illetően nemcsak az volt kifogásolható, hogy az egyes elemeket fogalmi bizonytalanság jellemezte, hanem az is, hogy azok az hatékonyság (hatékonyság, ténylegesség) elvén alapultak, és ezzel az államiság kérdését pusztán ténykérdéssé tették. Azt a kérdést, hogy mi az állam?, vagy állam-e egy adott hatalmi rendszer?, a tények alapján sugallták eldönteni. Ám ez ellentmondott az államok nemzetközi közössége gyakorlatának. Egyfelől annyiban, hogy a gyakorlatban egy-egy hatékony és tényszerűen ellenőrzést gyakorló kormányzatot néha éveken, sőt olykor évtizedeken keresztül nem ismernek el (nem tekintenek államnak; lásd például az Észak-Ciprusi Török Köztársaság példáját). Másfelől pedig annyiban, hogy egy-egy jogtalanul anektált területhez tartozó államot a hatékony megszállás ellenére is önálló államnak tekintettek (például Ausztriát és a balti államokat a II. világháború kezdete után is). Ez a gyakorlat az elmélet újrafogalmazását igényelte.

---

<sup>18</sup> Lásd az 1933. december 26-án, a Montevideóban (Uruguay) aláírt, *Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló egyezmény* (Convention on the Rights and Duties of States) 1 cikkét.

<sup>19</sup> Később Robert H. Jackson és Allan James már úgy fogalmazott, hogy „az állam általánosan elfogadott lényegi elemei a nemzetközi jogban a népesség, a terület és a hatékony kormányzat”. Ld. Jackson, Robert H. – James, Allan: *The Character of Independent Statehood*. In: *State in a Changing World. A Contemporary Analysis*. Clarendon, Oxford, 1993. 17. o. Talán mondani sem kell, hogy a „hatékony kormányzat” nem azonos sem a „legfőbb hatalommal”, sem a „közhatalommal”, hogy a „szuverenitásról” már ne is beszéljünk.

<sup>20</sup> Ld. Malcolm N. Shaw: *Nemzetközi jog*. Complex, Budapest, 2009. 179-180. o.

Ezt az újrafogalmazást James R. Crawford végezte el néhány éve. Az államok – mint a nemzetközi jogrendszer sajátos alanyai – Crawford szerint öt jellemzővel bírnak. Mindezekelőtt az egész Földre kiterjedő cselekvési hatáskörrel (*plenary competence*) rendelkeznek, s e jellemzőjük alapján „szuverénnek” nevezhetők. Másodszor, belső ügyekben kizárólagos joghatósággal rendelkeznek, amint azt az ENSZ Alapokmánya is kifejti. Ez azt jelenti, hogy belső ügyekben elsődleges joghatóságuk van, ám azt nem, hogy a nemzetközi jog ne korlátozná őket vagy ne lennének alávetve más államok általi ellenőrzésnek. Az államok, harmadszor, hozzájárulásuk nélkül nincsenek alávetve kötelező nemzetközi eljárásoknak, vitarendezési megoldásoknak vagy bírósági joghatóságnak. Ebből következőleg, negyedszer, formai értelemben egyenlők, azaz ugyanolyan státusszal rendelkeznek, amiből persze nem következik, hogy a nemzetközi szervezetekben egyforma szavazat járna nekik. Végül, ezen elvek derogációja nem vélelmezhető, vagyis nemzetközi bíróság vagy döntőbizottság kétség esetén az államok cselekvési szabadságát előnyben részesítve dönt.<sup>21</sup>

Nincs itt hely e tételek érdemi értékelésére, de az már ebből is látható, hogy a fenti öt kritérium úgy adja meg a formai jellemzőket, hogy azzal az állam nemzetközi jogon belüli speciális „pozícióját” írja le. Vagyis az államot nem a hagyományos három alkotóelem révén, hanem viszonyai mentén jellemzi.

#### **2.4. Tartalmi államfogalmak**

A formális elemekre épülő meghatározás korlátait sokan úgy haladták meg, hogy az állam jellemzői közül kiválasztottak egyet, s a többi az azok köré rendezték. Ezek a fogalmak abban az értelemben tartalmiak, hogy a kiválasztott egységesítő elemet az állam jellegadó, lényegi jellemzőjének tekintik.

##### *a) A jogi államfogalom*

Az állam és a jog bonyolult, néha kifejezetten rejtélyes viszonya évszázadok óta jelentős kihívást jelent mind a jog-, mind az állam-, mind pedig a társadalomtudományok számára. Az állam lehet a jog alkotója és alkalmazója, alanya és tárgya, felfogható jogviszonyként és jogintézményként is. A jogász szemlélet számára elsősorban ez utóbbi vonatkozásban tűnik fel a jogi államfogalom. Ezt legnagyobb hatással az osztrák-amerikai jogtudós, Hans Kelsen fejtette ki.<sup>22</sup>

Alapja az, hogy a társadalmi cselekvések köréből egyeseket állami tevékenységnek, sajátos jogi kifejezéssel: „állami aktusoknak” nevezünk. Ezeket azon az alapon külön-

---

<sup>21</sup> James R. Crawford: *State. Ld. Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL]. <http://opil.ouplaw.com>

<sup>22</sup> Hans Kelsen: *Az államelmélet alapvonalai*. Városi Nyomda, Szeged, 1927 - Bíbor, Miskolc, 1997.

böztetjük meg a formailag azokhoz hasonló, de nem-állami tevékenységektől, hogy nem az azt tanúsító embernek, hanem az államnak tulajdonítjuk azokat. Ezt sajátos szakkifejezéssel úgy mondjuk, hogy az államnak „számítjuk be”. Ez azt jelenti: úgy ítéljük meg, hogy e magatartások megfelelnek az érvényesnek tekintett jogrendnek. A beszámítás tehát a magatartásnak a jogrendre való vonatkoztatása; s ezáltal állami minőségének megállapítása. Ennek során három dolgot feltételezünk: (a) azt, hogy létezik egy érvényes jogrend, (b) azt, hogy a cselekvés megfelel az abban foglalt normáknak (c) abban az értelemben, hogy az államinak minősített cselekvés a jogrend normáiban elő volt írva, illetőleg lehetővé volt téve.

A beszámítás alkotmányjogi jelentősége – egyebek mellett – abban áll, hogy lehetővé teszi az érvényes és az érvénytelen aktusok fogalmi elkülönítését, s következményeik értelmezését. Amennyiben egy állami tisztség viselője nem a jogi normák szerint vagy keretei között cselekszik, illetőleg egy adott helyzetben egy nem állami tisztségviselő jár el úgy, mintha állami tisztség viselője lenne (s aktusait állami intézkedésként tünteti fel),<sup>23</sup> akkor ezeket a cselekedeteket nem számíthatjuk be az államnak. Az ilyen aktusokat jogilag semmisnek vagy megsemmisíthetőnek, illetőleg érvénytelennek (azaz a kötelezőség eszméjét nem hordozóknak), vagy érvénytelennek nyilváníthatóknak, bizonyos esetekben pedig felülvizsgálhatóknak tekintjük.

A jogi államfogalom azt is megmutatja, hogy az állam fogalma elképzelhetetlen a jog fogalma nélkül. Sőt, hívei ennél is tovább menve azt állítják: az állam és a jog „ugyanannak a ténynek két különböző oldala”, azok „feloldódnak egymásban”, „az állam a jog megszemélyesítése” és így tovább. Kelsen például meglehetősen radikális módon így fogalmazott: az állam azonos a joggal. Ez az állam és jog azonosságának híres, sőt hírhedt tétele, ami azt is jelenti, hogy állam mint rend nem más, mint bizonyos emberi magatartásokat szabályozó normák rendszere, vagyis normatív rend. Az azonosságtétel arra a gondolatra vezethető vissza, hogy csak a pozitív jog a jog, melynek érvényesülését nem erkölcsi, szociális, stb. tényezők, hanem csupán szankciók, végső soron tehát az állam mint kényszerítő szervezet biztosítja. A jog ebben az értelemben „kényszerrend”, hiszen fogalma a központosított kényszerre utal.

A jogászai gondolkodásban a jogi államfogalom azzal érezteti a hatását, hogy kihat az állam és jog viszonyának értelmezésére. E viszonyt három jellegzetes tétel keretében szokás elemezni. Ezek a kölcsönös előfeltételezettség, a kölcsönös meghatározottság és a funkcionális egymásra utaltság. Az első azt jelenti, hogy nincs állam jog nélkül és nincs jog állam nélkül. Az azonosság-tétel látszólag ezt sugallja, ám mégsem állítja. Az

---

<sup>23</sup> Az elmélet magyarázó erejének szemléltetése végett érdemes felidézni azt az ügyet, ami hazai joggyakorlatban „a mátészalkai bírónő és a lánya” eseteként híresült el: Bírósági Határozatok 2000.191. sz.; rövid ismertetését lásd Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. NKE, Bp., 2012.

„az állam azonos a joggal” tétel ugyanis nem zárja ki, hogy a jognak legyenek olyan formái is, amelyek (még vagy már) nem tekinthetők államnak: ilyen a szokásjog és a nemzetközi jog. A másodikat rendszerint így értik: egyfelől a jog tartalmát az állam határozza meg, az állam áll a jog felett, hiszen a jog: állami akarat – másfelől a jog áll az állam felett, az állam jellegét a jog határozza meg, az állam: jogállam. Nyilvánvaló, hogy e két értelmezési lehetőség közül előbb-utóbb választani kell. E tekintetben az azonos-ság-tétel elméleti funkciója az, hogy feleslegessé tegye a kölcsönös meghatározottság tételét, illetőleg elkerülhetővé tegye a választási kényszert annak két értelmezési lehetősége között („a jog: állami akarat” – „az állam: jogállam”). A harmadikat így értik: az államot a jog törvényesíti, a jogot az állam érvényesíti.

#### *b) A társadalmi államfogalom*

Ennek tartalma attól függ, hogy mit és milyen alapon tekintünk „társadalminak”. Bár a „társadalmiságnak” ezernyi jelentése van, mégiscsak létezik egyfajta konszenzus azt illetően, hogy – a társadalom általános tudománya, a szociológia alapján – mit tekintünk (a jogtól és a politikaitól megkülönböztetett) társadalminak.

E kérdésben két fő felfogás alakult ki. Az egyik alapján a társadalmi államfogalom kifejtése azt jelenti, hogy empirikus módon, vagyis a tényleges történésekre és folyamatokra figyelve leírjuk az államinak minősített cselekvéseket, s esetleg az oksági folyamatokra is figyelve értelmezzük az emberek magatartását. (Ez a leíró szociológia keretében történik.) A mások alapján pedig azt, hogy megértjük azokat az emberek fejében lévő elgondolásokat, képzeteket és hiteket, amelyek cselekvéseiket motiválják, illetve amelyek alapján tetteiket igazolják. (Ez a megértő szociológia dolga.) Az utóbbi esetben a tudományos szempontból érdekes kérdés nem az, hogy az emberek mit tesznek, hanem az, hogy amikor cselekszenek, mit hisznek: milyen „képzetek” vannak a fejükben indítékként, motívumként vagy igazolásként. A társadalmi államfogalmat mindkét értelemben a legnagyobb hatással Max Weber fejtette ki.

Az első értelemben, vagyis a leíró szociológia keretében Max Weber az államot (a) üzemként működő (b) uralmi szervezetként írta le, mely (c) egy adott területen érvényes (d) igazgatási és jogrend keretei között (e) politikai jellegű tevékenységet végez, s „politikai” volta (f) csak az alkalmazott eszközre tekintettel határozható meg. E definícióban egyes elemek láthatóan jogiak, mások pedig politikaiak, a meghatározás azonban összességében a szociológiai jellemzőket emeli ki. A társadalmi államfogalom második, a megértő szociológia keretében kifejtett formája lényegében egy uralmi legitimitáció-elmélet része, melynek fő kérdése, hogy az emberek miért – milyen hitek alapján – engedelmeskednek a fennálló hatalomnak, lényegében önként, vagyis anélkül, hogy konkrétan kényszerítenék őket. Az állam ezen az alapon úgy „társadalmi tény”, hogy az emberek fejében létező gondolat: hitek, eszmék, eszmények, elgondolások és

várakozások rendszere. Amikor azt mondjuk, hogy egy állam – mint „az emberek sajátos együtt-cselekvésének összessége” – létezik, ez szociológiai értelemben azt jelenti: „szerintünk (a szemlélők szerint) van rá esély, hogy bizonyos emberek bizonyos fajta beállítottsága folytán a cselekvés az esetek nagy átlagára jellemző értelem szerint megadható módon játszódjék le”.

Ebből a megközelítésből áll elő az állam társadalmi fogalmának – alkotmányjogilag is értelmezhető és alkotmányjogi következményekkel járó – csattanója, melyet Max Weber megfogalmazásából ismerünk. Az állam természetesen Weber elméletében is politikai intézmény, ám e jellege szerinte sajátosan értelmezendő. „Egy szervezet »politikai jellegét« – hangsúlyozta – csakis annak az ... eszköznek a segítségével lehet definiálni, amely ugyan nem csak a politikai szervezet sajátja, de amely kétségtől jellemző rá, és – mint a politikai szervezet lényegéhez tartozó – nélkülözhetetlen: ti. az erőszak eszközének segítségével.” Az erőszak – tette hozzá – természetesen nem az állam szokásos vagy egyetlen eszköze, hanem a rá jellemző sajátos eszköz. Ezen az alapon az állam „az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül ... (sikerrel) igényli a fizikai erőszak monopóliumát”.<sup>24</sup> Az így kifejtett társadalmi államfogalom középpontjában nem egyszerűen az erőszak, hanem az erőszak-alkalmazás jogszerű lehetősége, illetőleg az arról alkotott elképzelések rendje áll: „az üzemként működő politikai intézményt államnak nevezzük, ha és amennyiben igazgatási csoportja a rend érvényre juttatásában eredményesen alkalmazza a legitim fizikai kényszer monopóliumát”.

Az állam és a legitim fizikai kényszer monopóliumának e szoros kapcsolata a XX. század folyamán teljesen áthatotta az alkotmányosság eszméjét, s ma már – mondhatjuk – „az állam számít az erőszakhoz való »jog« egyedüli forrásának.” Ennek alapján gondoljuk ugyanis a legtöbben úgy, hogy fizikai kényszert (erőszakot) alkotmányos módon csak az állam alkalmazhat, speciális szervei révén, jogi feltételek alapján. Ennek egyik eleme, hogy fegyveres testületek csak állami szervek lehetnek.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Max Weber: Állam. *Politika. Tudomány*. In: *Államtan*. (Szerk.: Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest, 2003. 48-50. o.

<sup>25</sup> A politikai pártok ezért nem alapíthatnak és nem tarthatnak fenn jogszerűen erőszak-szervezeteket: sem rohamcsapatokat, sem munkásőrségeket, sem gárdákat. Ezek ugyanis nem állami szervek, ezért jogszerűen nem alkalmazhatnak erőszakot. E megközelítés mögött egy rejtett instrumentális szemlélet húzódik meg, vagyis az egy konkrét cél elérésének sajátos eszköze. De miféle konkrét cél? - kérdezhetjük. A weberi fogalom mögött az az általános elgondolás húzódik meg, hogy az állam minden olyan cél elérésének eszköze lehet, amely lényegi elemeként tartalmazza a békés társadalmi együttélés elvét.

### c) A politikai államfogalom

A politikai államfogalom kiindulópontja ez: ahhoz, hogy megmondjuk, mi az állam, először azt kell megmondanunk, hogy mi a politika. Mivel a „politika” sokjelentésű szó, politikai államfogalomból is sokféle van. Itt röviden öt ilyenre utalunk.<sup>26</sup>

Az egyik legismertebb elmélet szerint a politika az emberi kapcsolatok intenzitásának egy bizonyos foka; az, amelyet elérve megkülönböztetjük a barátainkat és ellenségeinket. „Az a sajátos politikai különbségtétel, amelyre a politikai cselekvések és indítékok visszavezethetők – írta az ellentmondásos német alkotmányjogász, Carl Schmitt –, a barát és ellenség megkülönböztetése.” E felfogás szerint a politika megoszt, az állam pedig az, amely egységet teremt. Amíg a politika elválaszt és összeköt; s ebben a vonatkozásban fragmentálja a társadalmat, sőt megadja az egymással szembeni „háborúskodás” motívumát, addig az állam egységet teremt. Pontosabban: az állam egységet jelent, hisz a belső ellentétek fölött létezik, s mintegy homogenizálja az ellentétek által szabdalta társadalmat. Az állam eszerint valamely területi zárttságban élő nép politikai státusza: szervezett politikai egysége, s egyben ennek biztosítója. Biztosíték azért lehet, mert „mérvadó egység.”

Ez a konfliktusokra épülő államfogalom nem volt idegen az európai gondolkodás azon XIX-XX. századi főáramától, amely az államot a gazdaságilag uralkodó osztály politikai uralmának tekintette. Ezt a marxista-leninista államelmélet fejtette ki. Minthogy azonban kiindulópontja, a marxizmus az állam értelmezését is egy történelemfilozófiai vízió keretébe ágyazta (azt állítva például, hogy el fog halni, stb.), a marxista-leninista államfogalom végül is csupán ideológiai kifejtést kapott.

Mindkét felfogással szemben állt a pluralizmus elmélete, melyet az államra vonatkoztatva Harold Laski fejtett ki részletesen. Laski megkérdőjelezte azt, hogy az állam politikai egysége kizárná a tagoltságot, például a hatalommegosztást vagy a politikai alternatívák sokféleségét. A pluralisták szerint az egyes ember különböző szociális kötelekekben és kapcsolatokban él, melyek esetről esetre különböző erővel határozzák meg magatartását. Az állam csak abban különbözik ezen egyesülésektől – állították –, hogy végső soron kikényszerítheti döntéseit; ám e döntéseket azokhoz hasonlóan, az ésszerűségre alapozott viták keretei között, meg kell indokolnia és el kell fogadtatnia, vagyis legitimálnia kell. Kritikusaik szerint a pluralizmus „az állam felbomlasztásának elmélete”. Ez két további elmélet nyomán is vitatható.

---

<sup>26</sup> Mindegyiket a XX. századi államelmélet egy-egy átfogó elméletében fejtették ki részletesen: ld. Carl Schmitt: *A politikai fogalma*. Pallas-Attraktor, Gödöllő, 2003.; M. A. Arzsanov - Sz. F. Kecskejan - B. Sz. Manykovszkij - M. Sz. Sztrogovics: *Állam- és jogelmélet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1951., Harold Laski: *The State in Theory and Practice*. Allen and Unwin, London, 1935.; Hermann Heller: *Staatslehre*, id. kiadás, Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*. Duncker und Humblot, München, 1928, részletei: *Államtan*. id. kiadás, 183-223. o.

Az állam, negyedszer, felfogható olyan intézményként is, amely megteremti a tudatos, tervszerű és szervezett együttműködést a társadalom tagjai és a saját szervei között. Az állam az uralkodók és az uralomnak alávetettek jogilag szervezett döntési, cselekvési és hatásegysége – hangsúlyozta a német államjogász, Hermann Heller. Az általa kidolgozott fogalom annyiban politikai, hogy felfogható akció-egységként is: az állam azáltal jön létre, hogy az állampolgárok és az állami szervek – az általuk közösen vallott célok elérése érdekében – ténylegesen koordinálják tevékenységüket, közös orientáló sémaként fogadva el a jogot. Politikai annyiban is, hogy az így létrejövő tartós és időről-időre megújuló koordinációs rendszer ebben az elméletben a szuverenitás fogalmi keretében felfogható uralmi rendszer is.

Végül, ötödször, a politikai elem megjelenik az állam integrációs elméletében is. Ezt Rudolf Smend fejtette ki. Az állam szerinte dinamikus jellegű „kollektív szellemi képződmény”, melynek legfőbb jellemzője, hogy egységesíti a társadalmat. Ezt azáltal teszi, hogy egy „szellemi teljesség-összefüggésként” jelen van a különböző törvényekben, ítéletekben és igazgatási cselekményekben. Az állam „egy naponta ismétlődő népszavazás” révén létezik. Az állami élet magva ez a (nyilvánvalóan szimbolikus értelemben felfogott) mindennapos népszavazás, amelynek révén egy társadalom integrálódhat. Az integráció az „állami élet döntő folyamata”. Ezt az életfolyamatot az alkotmány szabályozza. Az alkotmány Smend számára részint normatív szöveg, ám van egy másik oldala is: az alkotmány „politikai életerő”, mely integrálja a népet. Az integráció eredménye egyfelől a társadalmi egész, másfelől, s ezzel egyidejűleg az állam mint egész megteremtése.

Az integrációnak ezen elmélet szerint különböző formái vannak: az részint személyi integráció, vagyis az állami egység személyeken keresztül való megteremtése, részint funkcionális integráció, mely egy szellemi tartalom közössé tétele (például a választáson), részint pedig tárgyi integráció, mely az anyagi eszközök és a politikai szimbólumok révén jön létre. Az integráció az egység-teremtés szempontjából mindig fokozati jellegű, s a megteremtett egységen belül a politikához és az államhoz való viszony szempontjából egy széles skálát figyelhetünk meg a „passzív tömegtől” a „nézőkön” és a „megfigyelő résztvevőkön” át az aktívan politizáló állampolgárokig. Ha valaki passzív, az nem jelenti azt, hogy egyáltalán ne lenne integrálva egy államba.

Az integráció három típusának egyike sem fordul elő tisztán – hangsúlyozta Smend –, hanem a konkrét esetekben az egyik vagy a másik rendszerint csak túlsúlyban van a másik kettővel szemben.

#### *d) A három államfogalom viszonya*

A három jellegzetes államfogalom nem három egymástól elszeparált jelenség, mely például egy háromszög csúcsain ábrázolható, egymástól függetlenül, hanem úgy, mint három, egymást részben fedő, nem szabályos koncentrikus kör. E három kör értelem-szerűen csak a perspektívák változtatásának felfüggesztése esetén kerülhet egymással fedésbe. Az állam fogalmának legszélesebb jelentését a szociológiai perspektíva jelöli ki, amely azt társadalmi jelenségnek tekinti. E kör kontúrjai kissé elmosódottak, ami arra utal, hogy a társadalmi ténynek tekintett állam és a társadalom nem-állami része között számos bizonytalanul meghatározható átmenet létezik (például demokrácia esetén a választások során a társadalom tagjai mint állampolgárok alkotják meg az államszervezetet). A jogász elgondolás egy szűkebb, a társadalmiság számos elemének normatív formát adó államfogalomhoz vezet. Ez az előbbin belül egy szűkebb kör, az előbbinél határozottabb kontúrokkal. Végül a politikai államfogalmak azokra a – döntésekkel, célok kijelölésével vagy a konfliktusokkal és a hatalommal összefüggő – elemekre mutatnak rá, amelyek a jogi fogalom mögött rejlenek, de a normatív elemek miatt nem láthatók. Képileg ábrázolva ez a legkisebb átmérőjű kör.

#### **2.5. A történeti államfogalmak. A nemzetállam jelentései**

Ha az állam lényegét csak történeti kontextusban tekintjük elemezhetőnek, akkor az államfejlődés egy-egy korszakához kötődő fogalmakhoz jutunk (például abszolút állam, mérsékelt állam, liberális állam, szociális-jóléti állam, totális állam, stb.), olyanokhoz azonban aligha, amelyek érvényessége az államtörténet egészét vagy nagy részét átíveli. Kivétel lehet a nemzetállam, amely olyan általánosnak tűnő államfogalom, ami csak történeti kontextusban értelmezhető. Kifejtése révén az újkori európai fejlődés keretében született állam jellemezhető.

A nemzetállam fogalma a nemzet, a nemzet által lakott terület és az állam összekapcsolódására épül. Konceptuális vonatkozásban a fő kérdés az, hogy mit jelent ez a néhány száz éve használt kifejezés. A fogalomnak öt jellegzetes jelentése alakult ki az évszázadok során.

1. A hagyományos jelentés – amely a nacionalista ideológiák korának csúcspontján terjedt el – szerint a nemzetállam olyan állam, amelyet egy nemzet alkot, s amelynek területén nem élnek más nemzetek. Az ilyen állam állampolgársága nemzetileg, illetőleg a nemzet fogalmát származás-közösségként értelmezve: etnikailag homogén. A nemzetállam – fogalmazott Ernst Hasse – olyan állam, „amelyben teljes megegyezés van az állam határai és azon nemzet letelepedési határai között, amely ezt az államot létrehozta”.<sup>27</sup> Az így felfogott nemzetállammal azonban az a baj, hogy a valóságban

---

<sup>27</sup> Ernst Hasse: *Das deutsche Reich als Nationalstaat*. Berlin, 1905. 14. o.



ilyesmi sosem létezett. Ezért a homogén nemzetállam koncepciójának elfogadói a tényekkel szembesülve differenciálni próbálják nézeteiket. Ennek egyik módja a többség-kisebbség szempontjának (alkotmányjogi vonatkozásban például a kisebbségi jog és a kisebbségvédelem fogalmának) bevezetése – elfogadva akár az ezzel elkerülhetetlenül együtt járó fogalmi bizonytalanságot is. E bizonytalanság jól látható akkor, amikor megpróbálják meghatározni a nemzetállamisághoz szükséges homogenitás mértékét.<sup>28</sup>

2. A nemzetállam fogalmának második jelentése az, hogy ez egy területi állam. A területi állam egy sajátos politikai forma – hangsúlyozza Pierre Manent. Az állam területéhez kötése az újkori európai történelem politikai formájára utal, amelyben bizonyos közösségek, majd pedig a nemzetté váló európai népek önmagukat kormányozzák. Az emberek közötti politikai kapcsolatok nem tesznek lehetővé végtelen variációkat, s szerkezetükre és rendezettségükre tekintettel alapjában véve három-négy fő típusuk van. A nemzetállam a népek önkormányzatának, illetőleg mások általi kormányzásának olyan formáitól különböztethető meg, mint az ókori község (polis; városállam), a hűbéri és rendi szerkezeteket összefogó monarchikus uralom (a regnum), vagy a bürokratikus úton igazgatott ókori közel-keleti, ázsiai, közép- és dél-amerikai despotikus birodalom. Így felfogva a nemzetállam az állam egyik világtörténelmi típusa. Az így értelmezett nemzetállamok korai változatai a XVI-XVII. században alakultak ki, tehát a nacionalizmus korszaka előtt, bár az európai népek nemzetekké formálódásának folyamatától nem függetlenül.

E történelmi államtípusként, vagyis az újkori európai államként felfogott nemzetállamot az jellemzi, hogy – szemben a személyi kapcsolatok hálózataként létezett s az állami funkciókat a hűbéri hierarchián keresztül szétosztó középkori *regnummal* – területi alapon szerveződött, az állami funkciók jelentős részét a terület központjának tekintett politikai pontban centralizálta, s folyamatosan lezárta határait. A XVIII. századi német gondolkodók ezt az államot – szemben például több tucatnyi államterületből álló Habsburg-„birodalommal” – *territorium clausum*nak, „lezárt területű államnak” tekintették, melynek ideális esetben nincsenek exklávéi és enklávéi. A terület mint politikaformáló szempont már e korszak elején megjelent (például az állam lakosságának valódi megosztottságát kezelni kívánó *cuius regio eius religio* elvben), és később is az államélet fő tényezője maradt; a szélsőséges nacionalista gyakorlatban például az iménti elv a *cuius regio eius lingua* elvvé változott. Ennek eredményeként sokan még

---

<sup>28</sup> Georg Brunner például úgy vélte, hogy a „nemzetállamban” a kisebbségek aránya a lakosság tíz százaléka alatt van, szemben az ún. „nemzetiségi állammal”, ahol ezt meghaladja. A közép- és délkelet-európai nemzetiségi viszonyokat vizsgáló történész, Romsics Ignác ezzel szemben azt állította, hogy a „homogén nemzetállam” mellett használható a „nem-homogén nemzetállam” fogalma is (ti. azokra az államokra is, ahol a kisebbségek aránya nem haladja meg a népesség egyharmadát); míg a többi államot szerinte „nemzetiségi”, amennyiben pedig több kisebbség él a területén, „soknemzetiségű” államnak kellene neveznünk.

ma is úgy vélik, hogy az állam egységének a területi integritás az egyik legfontosabb feltétele, s hogy az autonómia igénye szükségképpen elszakadási törekvéseket rejt.

3. A nemzetállam lehet továbbá, harmadszor, a modern polgári állam megfelelője is; olyan állam, amely kialakította a gazdálkodás kapitalista módjához szükséges társadalmi, jogi és politikai viszonyokat, amelynek gazdaságpolitikája előmozdítja a nemzeti érdeket, amely fejleszti a technológiát, védi a hazai ipart és így tovább. E felfogásnak adott hangot elméletében Jászi Oszkár, aki a nemzeti állam jellemzőiként szinte minden ponton e modern polgári államot írta le. Az ilyen állam aktív szerepet játszik a gazdasági fejlődésben: védővámokkal lezárhatja, s le is kell zárnia határait, nemzeti bankokat hoz létre, védi a hazai („nemzeti”) erőforrásokat, állami tulajdonban tart vagy abba vesz („nacionalizál”) bizonyos javakat, gazdaság-ösztönző fiskális politikát folytat, és így tovább. Az ilyen állam – ahogy már akkor mondták – a „nemzeti össztermék”, illetve a „nemzeti jövedelem” növelésére törekszik. Mivel a lényegében protekcionista gazdaságpolitika egybeesett a XIX. századi nemzetépítés korszakával, a XIX-XX. század fordulóján természetesnek tűnt a gondolat, hogy a nemzetállam a nemzetgazdaság politikai-jogi kerete, illetve feltétele. Ez a felfogás a gazdasági érdeket helyezte a nemzet-fogalom középpontjába.

4. Ezt metszette keresztül Ernest Renan híres felkiáltása: „Egy *Zollverein* még nem haza!”. Vagyis a nemzetállam több, mint a pusztán gazdasági érdekek érvényesítésére szolgáló intézmény: az ilyen állam a hazafiak politikai életének kerete. A hazafiak az államterülethez mint a szülőföldhöz és a társaikhoz mint honfitársakhoz viszonyuló emberek. Ha az ilyen állam eleget tesz a nemzeti elvből fakadó követelményeknek, bármik is legyenek azok, akkor pusztán ezen az alapon elismerésre méltó lesz: a paloták és a kunyhók lakói várhatóan egyaránt támogatják törekvéseit, örülnek sikereinek és nagy valószínűséggel önként engedelmeskednek döntéseinek. A nemzetállamiság, ebben az értelemben, legitimációs elvet is jelenthet, amely a korábbi korszakokban uralkodó ún. dinasztikus és vallási legitimitást váltotta fel. Korábban az uralkodónak azért volt joga az uralomhoz, s e jogot azért ismerték el, mert uralma egy vallásban kifejeződő magasabb rend része volt (vallási legitimáció), vagy mert meghatározott családból származott (dinasztikus legitimáció). Ezeket az elveket utoljára a Bécsi Kongresszuson vették figyelembe, amikor is többnyire a napóleoni háborúk előtt legitimnek tekintett uralkodóházak között osztották fel Európát. Az itt kialakított nemzetközi egyensúlyi rendszer azonban hamar megingott, mert a XIX. század elején – a modern nemzetek születésével párhuzamosan – általánossá vált a feltételezés, hogy a polgárnak elsősorban a nemzethez, s így a nemzeti elvet érvényesítő államhoz kell lojálisnak lennie (nemzeti legitimáció).

A legitimációs keretként értelmezett nemzetállamiság gondolata számos ponton megváltoztatta a modern állam tevékenységét és jogrendjét; a büntetőjogban például a

„felségsértés” helyét átvette a „hazaárulás” tényállása, és így tovább. A legfontosabb újítása a nemzeti nyelv mint hivatalos nyelv (államnyelv) bevezetése, valamint – a legitimitáció kérdésével csak részben összefüggő módon – a területi és vérségi (származási) elveket kombináló állampolgárság jogintézményének a kialakítása volt. A modern állam e két, korábban teljesen ismeretlen intézménye a nemzeti elv érvényesítése szempontjából meglehetősen kétélű fegyvernek bizonyult.

Az államnyelvvél az lett a baj, hogy a közélet, főleg pedig a közoktatás nyelveként az etnokrácia, a nemzeti alapú uralom megvalósításának elsődleges politikai eszköze lett. Ezt az tette lehetővé, hogy a nyelvnek „legalább két funkciója van: a nyelv a kommunikáció eszköze, amelyen keresztül az egyén az államhoz kapcsolódik; ugyanakkor ezzel párhuzamosan az etnikai reprodukció – az etnikai önazonosság-tudat kifejezésének és fenntartásának – egyik legfontosabb eszköze is”, mutatott rá Schöpflin György. Különös, de mind a homogenizáló nacionalista kormánypolitika, mind pedig az ún. politetnikus kisebbségi politika összemosza, sőt „egymásba tolja” e két funkciót. Az előbbi arra törekszik, hogy az államnyelvet a közösségi élet minden fórumára ráerőltesse, ideértve mindenekelőtt az iskolai oktatást (amivel a kisebbségek körében értelemszerűen meggyengíti az állam legitimitását), az utóbbi pedig arra, hogy a közösségi élet fórumain használt különböző nyelvekből a lehető legtöbbet hivatalos nyelvként ismerlessen el (ami kommunikációs szempontból nyilvánvalóan kényelmetlenségekkel jár, s technikailag csak bizonyos határokig lehetséges).

A modern állampolgárság mint jogintézmény ugyanilyen bonyodalmakat okozott, amikor kiderült, hogy – a népesség természetes népmozgások eredményeként előálló történelmi keveredése, az államok határainak változásai, valamint az egyes nemzetekkel szembeni nacionalista kormányzati döntések (lakosságcsere, kitelepítés, áttelepítés, széttelepítés, stb.) miatt – sok esetben eltér egymástól a politikai-jogi nemzethez tartozók, vagyis az államterülethez is kötött állampolgárok és az etnikai nemzet tagjainak a köre.<sup>29</sup>

5. Végül, ötödször, a nemzetállam olyan államok megjelölésére szolgál, amelyek a nemzetté vált népek politikai intézményei. Ilyen értelemben az az állam tekinthető nemzetállamnak, amely egyesíti a nemzetet és népet. Ezt a felfogást nevezzük politikai nemzetállam-fogalomnak, melynek – összefüggésben a nemzet fogalmával is – két változata alakult ki: a francia és a német.

---

<sup>29</sup> Pierre Manent: Politikai filozófia felnőtteknek. Osiris, Budapest, 2003; A. D. Smith: *Theories of Nationalism*. Duckworth, London, 1971; Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. Grill, Budapest, 1912; Ernst Renan: *Mi a nemzet?* In: *Eszmék a politikában: a nacionalizmus*. (Szerk.: Bretter Zoltán és Deák Ágnes) Tanulmány Kiadó, Pécs, 1995; Schöpflin György: *A modern nemzet*. Attraktor, Gödöllő, 2004.

A nép nemzetté való átlényegülési folyamatában az első felvillanást a francia Mirabeau és Sieyès vitája jelentette. A vita tárgya közvetlenül az volt, hogy a harmadik rend 1789-ben vajon a népet képviseli-e, miként Mirabeau állította, vagy a nemzetet, amit Sieyès hangsúlyozta. Sieyès szerint a nép mint tömeg közvetlenül és szervezetlenül nem képes kinyilvánítani akaratát, ám a közös jog és az akaratát megfogalmazó, képviseleti alapon létrejött törvényhozás révén szervezett egésszé, társulássá válik. Vagyis a nemzet a politikailag-államilag megszervezett és képviselt nép. Innen már csak egy lépés volt, hogy az 1789-es híres deklaráció kimondja: „minden szuverenitás elve lényegében a nemzetben lakozik”. A francia gondolkodásban így a „nép” a képviseleti állam révén „nemzetté” vált, s ezzel párhuzamosan a rousseau-i népszuverenitás helyét a nemzeti szuverenitás vette át. Ugyanakkor azonban a francia nemzetfogalom akaraton és választáson alapuló jellege következtében a „nemzetit” jelentős gondolkodók sosem fogták fel (organikus) „népi-ként”. Ez azért történt így, mert a franciák számára, különösen a forradalom után, nem valamilyen etnikai tényező, például a származás vagy a nyelv határozta meg a nemzeti hovatartozást, hanem az állampolgári státusz.<sup>30</sup>

Máshogy valósult meg a nép és a nemzet egyesítése a német gondolkodásban: az organikus nemzetfelfogás alapján, ami a német nacionalizmust a kezdetektől jellemezte. Eszerint egy közösség összetartozását elsősorban olyan „natúrális tényezők” teremtik meg, mint a közös eredet (ami valamiféle genetikai szubsztanciára utal), a közös vagy legalábbis a hasonló történelmi „sors” által formált nemzeti karakter, valamint a nyelv és az azon alapuló kultúra. Az így értelmezett közösség lényegileg zárt, hisz a homogenitása nem jogi feltételek alapján és történetileg létrejött politikai intézmények mentén alakul ki, hanem azt natúrális (természet adta) kötelékek – szomorú végpontján a „faji kötelékek” – teremtik meg.

Ezen az alapon a nép a társadalomnak a szinonimája lett, mely nemzetté lehet, ha megfelel bizonyos feltételeknek. E feltételek igen változatosak (magasabb lelki egység, kollektív erkölcsi személyiség, és így tovább), és sohasem szabatosan meghatározottak, de van két közös jellemzőjük. Egyrészt képesnek tűnnek a nép egységének biztosítására, s e vonatkozásban az organikus nemzetfelfogás egyes elemeire, például a közös kultúrára, stb. mutatnak vissza. Másrészt elsősorban nem jogi és politikai intézményekben tárgyasulnak (mint amilyen például a képviselet), hanem állami döntésekben és döntéssorozatokban, ideértve az ideológiai hadműveleteket is. Ez az intézmények

---

<sup>30</sup> Egy elzászi vagy gascogne-i azért tartotta magát franciának, mert ugyanazokkal (a forradalom során minden franciára demokratikusan kiterjesztett, de mindenkre egyénileg vonatkozó) az állampolgári jogokkal rendelkezett. A Dreyfus-ügy például, amelyben a vádlók és a bizonyítékok fabrikálói azt sugallták, hogy valaki zsidó származása miatt nem lehet „igazi francia”, azért kavart oly nagy belpolitikai vihart és azért osztotta meg a közéletet, mert e törekvésben sokan „a francia forradalom lényegének megsértését, a forradalom nemzet-meghatározásának kétségbevonását látták.” Ld. E. J. Hobsbawm: *A nacionalizmus kétszáz éve*. Maecenas, Budapest, 1997.

nélküli, többnyire homogenizáló etnikai politikai stratégiákban kifejeződő tendencia már a XX. század elején azt a látszatot keltette, hogy a nép és a nemzet összemosódott fogalmai között csak intuitíve lehetett különbséget tenni.<sup>31</sup>

Abban a kérdésben, hogy a nép (a démosz) a nemzeti eszme közvetítésével miként tehető a nemzetállam fogalmának részévé, így ma is két megoldás létezik: egy származás-közösségre épülő organikus, és a jog eszméjével kapcsolatban álló intézményorientált. Amíg az előbbi mérsékelt változatai még az elmúlt húsz évben is kísértésként járták be Közép- és Kelet-Európát, addig az utóbbi mentén egyes, önmagukat sikerrel modernizáló nyugat-európai népek új államszerkezeti megoldásokkal kísérleteznek.

### **Ajánlott irodalom**

Jean Bodin: *Az államról. Válogatás.* Gondolat, Budapest, 1987.

Hans Kelsen: *Az államelmélet alapvonalai.* Ford.: Moór Gyula. Bíbor, Miskolc, 1997.

Max Weber: *Állam – politika – tudomány. Tanulmányok.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1970.

*Államtan.* (Szerk.: Takács Péter.) Szent István Társulat, Budapest, 2003.

### **Ellenőrző kérdések**

1. Mit jelentenek az „állam mint közösség” és az „állam mint intézmény” kifejezések?
2. Melyek az állam tevékenységének fő irányai (funkciói)?
3. Milyen célok eléréséhez tekintették eszköznek az államot?
4. Hogyan határozzák meg az államot a szakjogtudományokban?
5. Mit jelent a „beszámítás” és mi a jelentősége a jogi államfogalomban?
6. Hogyan határozható meg az állam a „leíró” és hogyan a „megértő” szociológia keretei között?
7. Melyek a jellegzetes tartalmi-politikai államfogalmak?
8. Milyen jelentései lehetnek a „nemzetállamnak”?

---

<sup>31</sup> A folyamat végállomását Hitler zavaros gondolatai jelentették. Oswald „népi állama” (vagy inkább „népállama”; *Völkerstaat*), melyet eredetileg a népvándorlás koráig visszamenő történeti értelemben használt, a XIX. század végén már „népies” (*völkisch*), a Mein Kampf írójánál pedig „népnemzeti” (*volksnationale*) állam, melyben a „nemzeti” a „népi” szétesését akadályozza meg. Ennek logikája a következő: mivel „a német nép egyre inkább két egymással szemben halálosan ellenséges táborra esik szét” – olvasható e hírhedt műben –, az „egész néptestet” a fajelmélet, a harc szelleme, és a személyiség jelentőségének elismerése alapján kell átnevelni, amivel kialakítható az egységes „nemzettest”, s „az úgynevezett negyedik rend maradéktalanul [ebbe] a nemzettestbe integrálódik”. Ennek az álláspontnak a képviselői a II. világháború során történelmi vereséget szenvedtek, s az organikus nemzet-fogalomnak a nemzetállam politikai értelmére vetített kiélezett formája a sülyesztőbe került. Maga az organikus nemzetfelfogás azonban később is fennmaradt, s máig szólóan hatást gyakorol.

Szerkesztette: Smuk Péter

# **ALKOTMÁNYJOG I.**

**ALKOTMÁNYOS FOGALMAK ÉS ELJÁRÁSOK**  
**EGYETEMI JEGYZET**

UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft. ♦ Győr, 2014.